



**Aktuelle udfordringer  
scenarier for integreret kystzoneforvaltning – et debatoplæg**

Nellemann, Vibeke; Anker, Helle Tegner

*Publication date:*  
2013

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*

Nellemann, V., & Anker, H. T. (2013). *Aktuelle udfordringer: scenarier for integreret kystzoneforvaltning – et debatoplæg*. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet.

# **Aktuelle udfordringer: Scenarier for Integreret kystzoneforvaltning**

*Et debatoplæg*



**Institutterne for Geovidenskab og Naturforvaltning  
og Fødevarer- og Ressourceøkonomi / KU**

**Titel**

Aktuelle udfordringer: Scenarier for Integreret kystzoneforvaltning – et debatoplæg

**Forfattere**

Vibeke Nellemann, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, KU

Helle Tegner Anker, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, KU

December 2013

**Forord:**

*I anledning af bl.a. det foreslåede EU-direktiv om rammerne for maritim fysisk planlægning (MSP) og integreret kystzoneforvaltning (ICM) har institutterne for Geovidenskab og Naturforvaltning / Fødevarer- og Ressourceøkonomi, KU for Skov & Naturstyrelsen udarbejdet dette debatoplæg om status og udfordringer i kystzonen, med skitsering af scenarier for mulige nye tiltag med henblik på en integreret kystzoneforvaltning.*

*Debatoplægget har bl.a. dannet grundlag for en workshop om emnet, afholdt af Naturstyrelsen i december 2013, med deltagelse af repræsentanter for de involverede myndigheder, Kommunernes Landsforening, Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet.*

*Baggrunden for debatoplægget er dels en kortfattet opdatering vedr. myndighedsstruktur og lovgivning i kystzonen, se Baggrundnotat A<sup>1</sup>. Den er baseret på projektet 'Integreret kystzoneforvaltning', udarbejdet for Miljø- og Energiministeriet og opsamlet i rapporten 'Integreret kystzoneforvaltning i Danmark, Konklusioner og perspektiver, april 1999<sup>2</sup>. Herudover er der som baggrund for debatoplægget gennemført en foreløbig analyse af ressourcer og aktiviteter i kystzonen og på havet, se Baggrundsrapport B<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup>

Helle Tegner Anker, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, KU: Myndighedsstruktur og lovgivning i kystzonen – opdatering 2013. Baggrundnotat A, december 2013.

<sup>2</sup> Helle Tegner Anker og Vibeke Nellemann, Forskningscentret for Skov & Landskab og Sten Sverdrup-Jensen, Institut for Fiskeriforvaltning & Kystsamfundsudvikling: Integreret kystzoneforvaltning i Danmark – Konklusioner og perspektiver. Udarbejdet for Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, april 1999.

<sup>3</sup> Berit Kaae, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, KU: Aktuelle udfordringer for ICM og MSP: Ressourcer og aktiviteter i kystzonen og på havet. Baggrundnotat B, december 2013.

## Status og udfordringer - Scenarier for Integreret kystzoneforvaltning

Dette notat lægger op til en debat om integrationsfremmende tiltag i kystområderne, herunder scenarier for integreret kystzoneforvaltning.

Debatoplægget er bl.a. aktualiseret af det foreslåede EU-direktiv *om rammerne for maritim fysisk planlægning (MSP) og integreret kystzoneforvaltning (ICM)*. Ifølge det fremlagte direktivforslag skal der i hvert land udarbejdes en integreret kystzonestrategi og fysiske planer for havet (havplaner). Målet er navnlig på basis af en økosystembaseret tilgang at lette sameksistensen og hindre konflikter mellem konkurrerende sektoraktiviteter i de marine farvande og kystzonerne. Direktivforslaget fastlægger kun ganske overordnede minimumsrammer for integrerede kystzonestrategier. Der skal som minimum redegøres for eksisterende foranstaltninger og behov for yderligere tiltag, bl.a. med henblik på at sikre en integreret gennemførelse af tværsektorielle politikker og at der tages højde for samspillet mellem land- og havbaserede aktiviteter. Det er endnu uafklaret, om direktivforslaget bliver gennemført i den fremlagte form. Der eksisterer dog allerede en henstilling fra EU om udarbejdelse af en strategi for integreret kystzoneforvaltning i medlemsstaterne baseret på nærmere angivne principper (2002/413/EF).

Som grundlag for udarbejdelse af dette debatoplæg er der her i efteråret 2013 foretaget en foreløbig opdatering vedrørende myndigheder og lovgivning i kystzonen, baseret på projektet 'Integreret kystzoneforvaltning', udarbejdet for Miljø- og Energiministeriet og opsamlet i rapporten 'Integreret kystzoneforvaltning i Danmark, Konklusioner og perspektiver', april 1999. Herudover er der nu gennemført en foreløbig analyse af ressourcer og aktiviteter i kystzonen og på havet.

I debatoplægget skitseres de aktuelle udfordringer for integreret kystzoneforvaltning og mulige integrerende tiltag med fokus på de reguleringsmæssige og administrative rammer. I tilknytning hertil opstilles tre scenarier. O-scenariet udtrykker status quo i forhold til de nuværende reguleringsmæssige og administrative rammer, mens 1- og 2-scenariet skitserer to mulige alternative fremtidsscenarier som oplæg til debat om virkemidler til at opnå en mere integreret kystzoneforvaltning.

## Vigtige begreber

**Kystzonen:** Kystnære land- og vandområder med indbyrdes påvirkning, her defineret som 3 km ind i land (= 'kystnærhedszonen') samt max 12 sømil ud på havet (søværts basislinjen).

**Integreret kystzoneforvaltning (ICM):** værktøjer til integreret forvaltning af alle politiske procedurer, der berører kystzonen, og som har til formål at styre og koordinere samspillet mellem land- og havbaserede aktiviteter i kystzonen med henblik på en bæredygtig udvikling af kyst- og havområderne. ICM skal sikre sammenhæng på tværs af sektorerne mellem de forskellige forvaltnings- og udviklingsbeslutninger.<sup>4</sup>

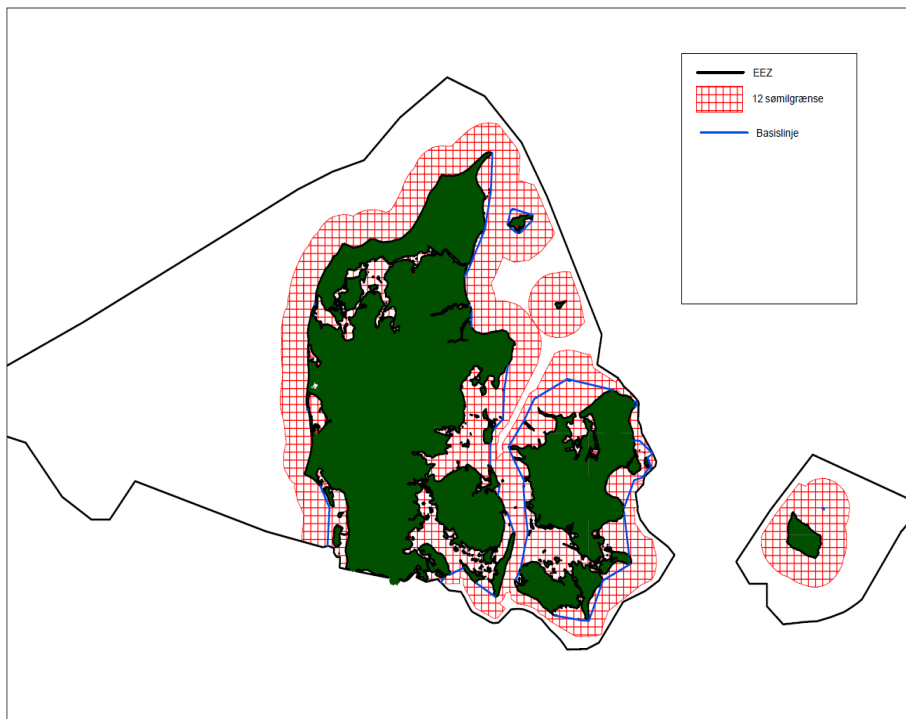
**Integrationsaspekter:** Sammenhæng og helhed mellem hhv. reguleringsmidler, land- og vandområder, sektorer (interesser og aktiviteter), myndighedsniveauer og borgere.

**Basislinjen:** oftest sammenfaldende med kystlinjen, men hvor der er særlige naturforhold, som fx på hele østsiden af Jylland med mange øer og rev, er basislinjen defineret længere ude, så den bl.a. tager øer og rev med i de *Indre farvande*.

**Indre og ydre territorialfarvande = Søterritoriet:** Fra basislinjen og 12 sømil ud i havet (tillagt bredden af evt. indre farvand på landsiden af basislinjen).

**EEZ:** 'Eksklusiv økonomisk zone': Fra 12 sømil og ud til 200 sømil, dvs. en bredde på 180 sømil.

*Kort over de danske farvande med div. linjer og afgrænsninger. Naturstyrelsen 2013*



<sup>4</sup>Definition af ICM iht. EU's forslag til direktiv om maritim fysisk planlægning og integreret kystzoneforvaltning.

Herunder er vist en skematisk oversigt over de aktuelle udfordringer for en integreret kystzoneforvaltning og en opstilling af mulige integrerende tiltag for at tackle disse udfordringer.

Aktuelle udfordringer for integreret kystzoneforvaltning	Mulige integrerende tiltag
<p><b>1. Reguleringsmidler</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er et meget stort antal regulerings- eller virkemidler i spil i kystzonen</li> <li>• Der er en forskellig anvendelse af virkemidler på tværs af land-vand og på tværs af sektorområder</li> <li>• Følgende hovedtemaer anses som særligt centrale for ICM: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Planlægning og processer</i> – mange forskellige former for planlægning er i spil <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sammenfattende/koordinerende planlægning findes på land (kommuneplanen), men endnu ikke på vand</li> <li>▪ Sektorplanlægning er fremherskende på vand men ses også (i øget omfang) på land</li> <li>▪ Ikke klar/ensartet/koordineret afgrænsning af planlægningskompetencer i "kystzonen".</li> </ul> </li> <li>○ <i>Miljøkonsekvensvurderinger</i> – for såvel planer/programmer som projekter er et egnet middel til integrering af miljøhensyn (og inddragelse af offentlighed mv.) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ VVM-procedurer på land og vand varierer (planlov på land v. sektorlove på hav)</li> <li>▪ SMV kan overses, især for sektorplaner og ulovfæstede planer/programmer</li> </ul> </li> <li>○ <i>Enkelt-sagsbehandling</i> – mange forskellige tilladelses-, dispensations-, godkendelsesordninger både på land og vand <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Koordinationsproblemer?</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikre overblik over myndigheder og kompetencer</li> <li>• På sigt søge 'oprydning'/forenkling i videst muligt omfang (akut fx ift. oversvømmelse-/klimatilpasning)</li> <li>• Sikre koordination/integration i ft. sammenfattende fysisk planlægning for hhv. land (kommuneplan) og vand (havplan) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Klar afgrænsning af kompetence for hhv. land- og vandplanlægning, f.eks. præcisering og/eller udvidelse vedr. kommuneplanlægning for tilgrænsende vandområder (se scenarie 2)</li> <li>○ Koordinerende og rådgivende enhed/funktion (fx 'kystzoneråd' – se scenarie 1) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Drøftelse af ICM i regional skala</li> <li>▪ Ad hoc drøftelse af konkrete plantiltag/-større projekter i en zone på land og på havet.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>▪ Sikre SMV af alle typer af planer og programmer på både land og vand (også ulovfæstede planer og programmer), jf. miljøvurderingsloven</li> <li>▪ Anvende sammenfattende fysisk planlægning som administrationsgrundlag – også på havet</li> </ul> <p>(forts. næste side)</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Aktiv forvaltning</i> – fremme af en ønsket udvikling gennem aktiv forvaltning ses i et vist omfang at gå på tværs af land-vand (ex. Nationalparker, Natura 2000-planer, vandplaner og havstrategier)</li> <li>○ <i>Høring, dialog og samarbejde</i> – mellem myndigheder <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spredte høringskrav i lovgivningen</li> <li>▪ Få formelle dialog-/samarbejdsfora</li> </ul> </li> <li>○ <i>Borgerinddragelse og information</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formelle krav om borgerinddragelse er knyttet til VVM/SMV + planlægning på vand</li> <li>▪ Fungerer borgerinddragelsen i dag?</li> </ul> </li> <li>○ <i>Vidensgrundlag</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hvor findes opdateret (og samlet) viden om forholdene i kystzonen?</li> <li>▪ Er der behov for yderligere viden?</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sikre koordination mellem aktiv forvaltning og forskellige planer, herunder den sammenfattende fysiske planlægning</li> <li>▪ Tydeliggøre høringskrav</li> <li>▪ Etablere et 'kystzoneråd'</li> <li>▪ Sikre reel borgerinddragelse – også for de kystnære vandarealer</li> <li>▪ Udbygge og formidle vidensgrundlaget, bl.a. vedr. myndighedskompetencer, udfordringer samt helhedsorienterede, bæredygtige sammenhænge og løsninger i kystzonen</li> </ul>
<p><b>2. Land-vand</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ingen sammenfattende fysisk planlægning</i>, der dækker land-vand</li> <li>• <i>Enkelt­sagsbehandling</i> kun i begrænset omfang koordineret ift. land-vand</li> <li>• <i>Forskellige myndighedskompetencer</i> land-vand: kommuner (land) versus statslige myndigheder (vand)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klar afgrænsning af kompetence for hhv. land- og vandplanlægning</li> <li>• Koordinerende og rådgivende enhed/funktion (fx '''kystzoneråd')</li> <li>• Tydeliggøre koordinationskrav og -beføjelser i lovgivningen</li> <li>• Sektorintegration på tværs af kystlinjen (fx landbrug m. fiskeri /vandturisme - landbrug m. vandløbs/kystvandskvalitet)</li> <li>• Sikre høring og dialog/samarbejde, fx via 'kystzoneråd'</li> </ul> <p>(forts. næste side)</p>

<p><b>3. Sektorer (horisontalt)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrænset sektorintegration i nogle love (fx beskyttelse versus benyttelse )</li> <li>• Begrænset (eller ingen) plankoordinering på havet</li> <li>• Uklarhed om kommuneplanernes sektorintegrerende funktion på kystnære vandarealer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortsat integration af beskyttelseshensyn i sektorlove</li> <li>• Sammenfattende fysisk planlægning på havet (MSP) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inddragelse af alle relevante sektorinteresser</li> <li>○ Koordinationsmekanisme (land-vand)</li> </ul> </li> <li>• Stillingtagen til kommuneplanernes sektorintegrerende funktion på kystnære vandarealer</li> </ul>
<p><b>4. Myndighedsniveauer og borgerinddragelse (vertikalt)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En vis vertikal integration på land</li> <li>• Begrænset vertikal integration på vand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikre klar afgrænsning af myndigheds-kompetencer (overblik og koordination)</li> <li>• Etablere 'kystzoneråd'</li> <li>• Sikre reel borgerinddragelse</li> </ul>

Den aktuelle situation (0-scenariet) er beskrevet og illustreret på de næste sider.

Herudover er det valgt at uddybe to fremtidsscenarier for integreret kystzoneforvaltning med udnyttelse af forskellige nye virkemidler, se 1-og 2-scenariet med beskrivelser på de følgende sider.

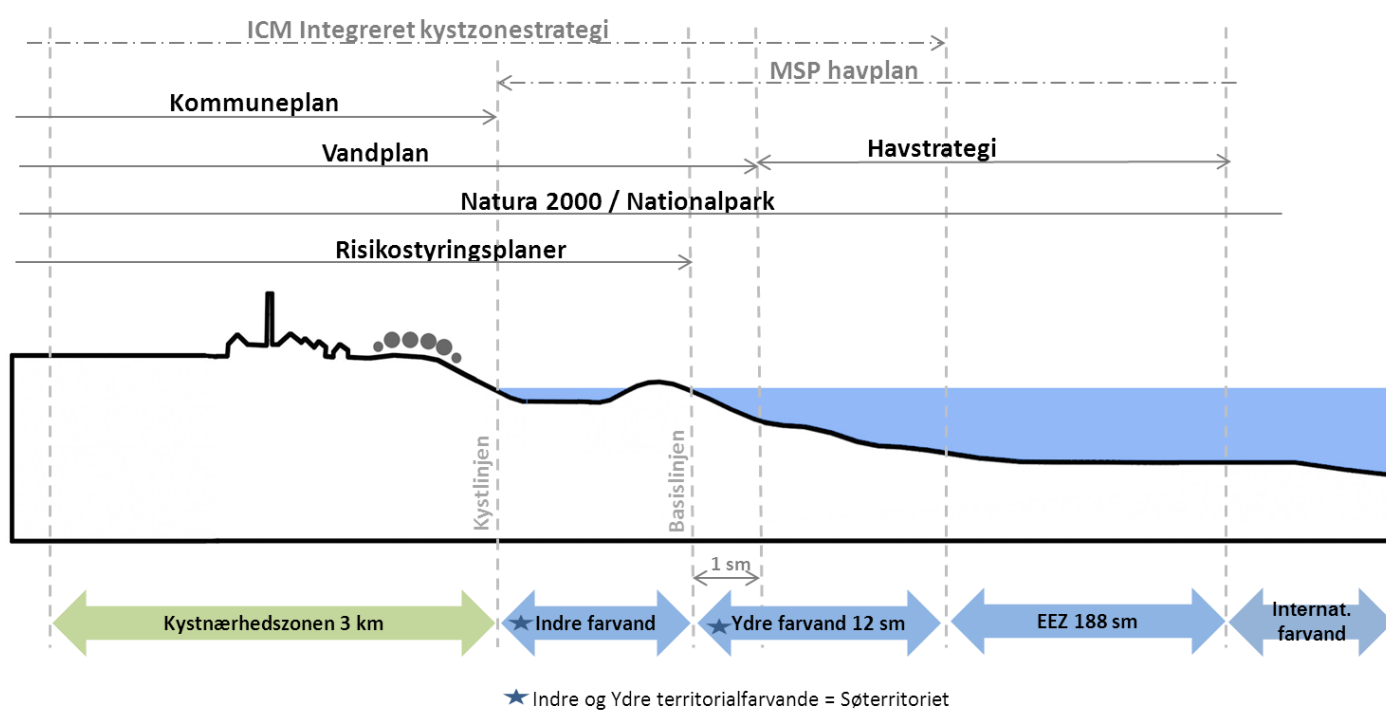


## 0-scenariet – aktuelle forhold

0-scenariet illustrerer den aktuelle forvaltningsmodel for kystzonen. Scenariet rummer en opdeling af land- og vandområderne i henhold til den eksisterende og kommende lovgivning, med overblik over de vigtigste planer og forvaltningsmyndigheder for området. Se herunder særlige forhold vedr. udstrækning og formål for div. planer:

- *ICM og MSP*: Vi forudsætter, at EU-direktivforslaget om '*maritim fysisk planlægning (MSP) og integreret kystzoneforvaltning (ICM)*' bliver vedtaget også for de danske kystområder. 0-scenariet forudsætter således, at der kommer en havplan og en strategi for integreret kystzoneforvaltning. EU-s henstilling fra 2002 om ICM er ikke efterkommet i Danmark. Der findes dog allerede i dag en række elementer af integrerende tiltag i bl.a. planloven og anden lovgivning, dvs. at nogle af udfordringerne i kystzonen kunne løses indenfor det eksisterende regelsæt, specielt hvis det blev udnyttet optimalt – men integrationen mellem land og vand løses ikke gennem den eksisterende lovgivning.
- *Kommuneplanen*: Kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for kystnærhedszonen. Det er uklart, hvor langt kompetencen til at fastsætte retningslinjer for anvendelsen af kystvande rækker. Kommuneplanen skal redegøre for den fremtidige udvikling i kystnærhedszonen og de tilgrænsende vandområder.
- *Vandplanen* dækker også de territoriale farvande mht. havets kemiske tilstand. Havstrategien går helt ind til kysten for temaer, som ikke omfattes af vandplanen. Her er Miljøministeriet v. Naturstyrelsen planmyndighed.
- *Risikostyringsplaner* udarbejdes af kommunerne i henhold til Oversvømmelsesloven for så vidt angår risiko for oversvømmelser fra vandløb og søer, og i henhold til Transportministeriets oversvømmelsesbekendtgørelse for så vidt angår oversvømmelsesrisiko fra havet.

## 0-scenariet



## 1-scenariet - muligt integrationsfremmende tiltag

### **Havplaner og integreret kystzoneforvaltning**

I 1-scenariet forudsættes direktivforslaget om planlægning på havet og integreret kystzoneforvaltning vedtaget, med udarbejdelse af havplaner (MSP) fra kystlinjen og ud til internationalt farvand. Der forudsættes også formuleret en integreret kystzonestrategi i overensstemmelse med direktivforslaget. Der er dog ikke her tale om en plan, men i stedet en strategi, der kan gå fra en redegørelse for eksisterende foranstaltninger og nye tiltag til en egentlig kystzonepolitik med formulering af principper for forvaltning af kystzonen.

### **Kystzoneråd?**

Et muligt tiltag til fremme af integreret kystzoneforvaltning på tværs af kystlinjen og for sammenhængende kyststrækninger på tværs af kommunegrænser, samt på tværs af sektorer og myndigheder – kunne være at nedsætte *kystzoneråd*. Centrale spørgsmål vil i så fald være, hvilken funktion kystzoneråd skal varetage, hvilken sammensætning det/de skal have og hvilken geografisk udstrækning. For så vidt angår funktion og sammensætning kan der være tale om et rent myndighedskoordinerende råd eller om et bredere sammensat råd. I det følgende skitseres *en mulig model for et bredt sammensat regionalt kystzoneråd*:

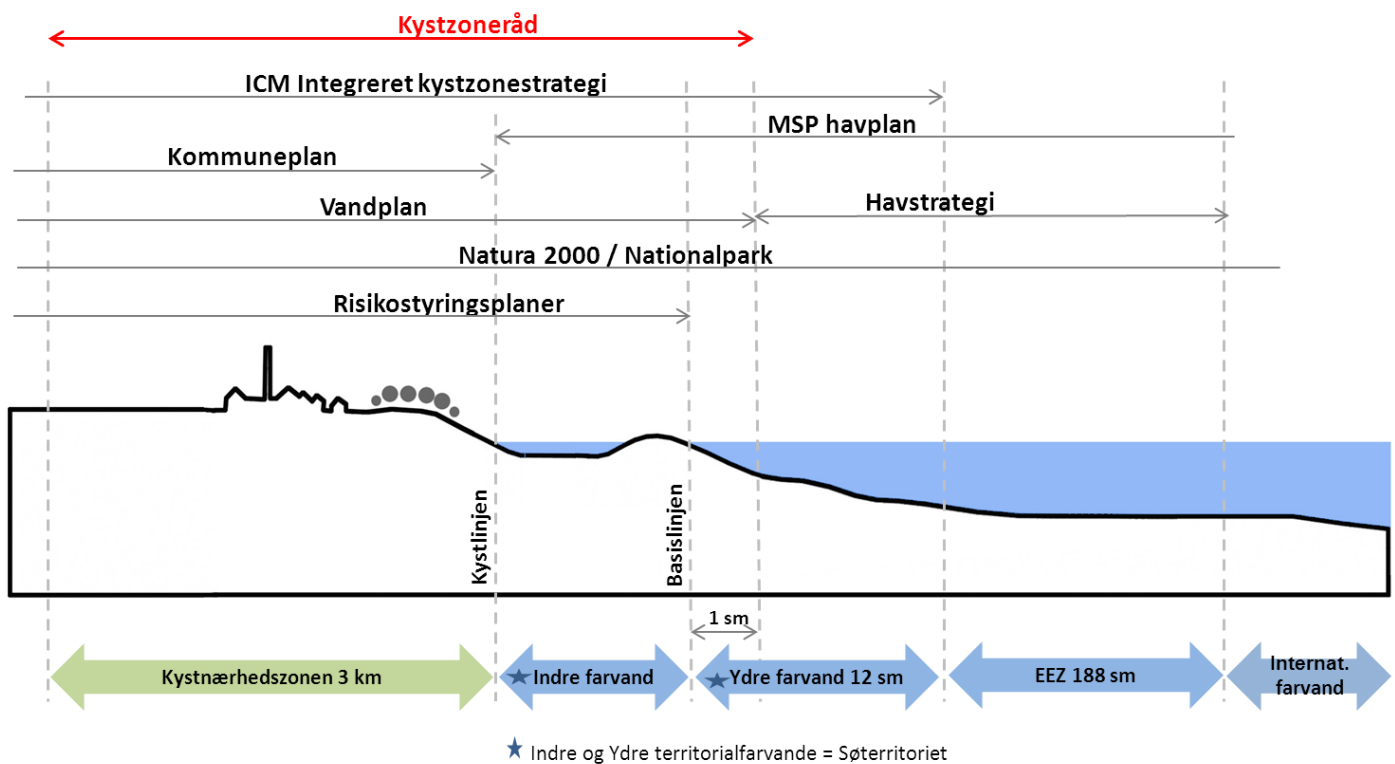
Kystzoneråd nedsættes *for alle danske farvandsområder/landsdele, med fast forankring og varierende regional sammensætning i form af repræsentanter på administrativt niveau fra alle involverede myndigheder/sektorer* på hhv. kommunalt, regionalt og statsligt niveau samt *interesseorganisationer*, fx DN og Friluftsrådet. Det er vigtigt, at disse kystzoneråd omfatter alle de kommuner/sektorer, som har *fælles kyststrækninger* ift. vigtige sammenhængende kystprocesser, ressourcer og anvendelser.

Kystzonerådene har *vejledende og koordinerende funktion*. De skal *først og fremmest drøfte ICM i regional skala samt ad hoc konkrete plantiltag/større projekter* (allerede på strategisk niveau) i en zone på land (kystnærhedszonen/kystnære byzoner?) og på havet (1 sømil fra kysten eller mere?). Kystzonerådene kan holde *faste møder* (og årlige/tematiske konferencer?) med henblik på *myndighedskoordinering og samarbejde* på tværs af kystlinjen og div. sektorlove og med henblik på inddragelse af lokalråd, borgere mv. Rådene opfylder således også rollen som *kommunikationsforum*.

*Integrationsfremmende aspekter?* Land-vand, myndigheds- og sektorintegration.

*Ulemper?* Ad hoc drøftelse af konkrete plantiltag/større projekter er næppe egnet til et bredt udvalg.

## 1-scenariet



## 2-scenariet - muligt integrationsfremmende tiltag

### ***Havplaner og integreret kystzoneforvaltning:***

I 2-scenariet forudsættes direktivforslaget om planlægning på havet og integreret kystzoneforvaltning vedtaget, med udarbejdelse af havplaner (MSP) fra kystlinjen og ud til internationalt farvand. Der forudsættes også formuleret en integreret kystzonestrategi i overensstemmelse med direktivforslaget. Der er dog ikke her tale om en plan, men i stedet en strategi, der kan gå fra en redegørelse for eksisterende foranstaltninger og nye tiltag til en egentlig kystzonepolitik med formulering af principper for forvaltning af kystzonen.

### ***Udvidelse af kommuneplanen til det kystnære farvand?***

Med henblik på at fremme intentionerne om integreret kystzoneforvaltning på tværs af kystlinjen og på tværs af sektorer og myndigheder og med borgerinddragelse - vil det så være en god idé at udvide planloven til at omfatte de kystnære farvande? I det følgende skitseres *en mulig model*:

Planlovens anvendelsesområde udvides til også at omfatte kommuneplanlægning for vandområdet fra kystlinjen og ud til fx 1 sømil. Det skal præciseres, hvad denne kompetenceudvidelse indebærer. Eksempelvis kan der være tale om en præcisering af den kommunale plankompetence til at fastlægge retningslinjer for anvendelsen af kystvande, herunder for rekreativ anvendelse, for placering af anlæg/aktiviteter, der har særlige landrelationer, fx til byområder, tilhørende landanlæg mv.

Derved sikres der et overlap og muligheder for koordination/integration af den sammenfattende fysiske planlægning for hhv. land (kommuneplan) og vand (havplanen MSP) og en klar afgrænsning af kompetencerne for hhv. land- og vandplanlægning.

Kommuneplanens retningslinjer kan anvendes som administrationsgrundlag for div. sektorlove og dermed bidrage til sektorintegration på tværs af kystlinjen (fx landbrug med fiskeri og vandturisme / landbrug med vandløbs- og kystvandskvalitet).

*Integrationsfremmende aspekter? Kan fremme land-vand, myndigheds- og sektorintegration + borgerinddragelse.*

*Ulemper? Vanskeligt at sikre en klar kompetenceafgrænsning mht. plankompetence*

## 2-scenariet

